

El derecho constitucional a vivir en un ambiente sano

Radiografía del manejo de los recursos naturales en el gobierno de Rafael Correa

Viviana Morales Naranjo ¹⁵⁷
vivianamoralesnaranjo@outlook.fr

Resumen

La Constitución del Ecuador reconoce “el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir”. A partir de la consagración de este derecho, se ha desarrollado una serie de normativas y políticas públicas, a fin de dar cumplimiento efectivo a este derecho. El programa político del expresidente de la República del Ecuador, Rafael Correa, se enfocó en el aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables, aduciendo la necesidad de reducir la pobreza y redistribuir la riqueza. Las líneas subsiguientes analizan si las normas y políticas públicas sobre la explotación de los recursos naturales, ejecutados durante el periodo 2007-2017, fueron en detrimento de la protección ambiental; o, sí por el contrario, fue posible lograr un equilibrio social-económico-ambiental y la consecuente efectividad del derecho a vivir en un ambiente sano.

Summary

The Ecuadorian Constitution recognizes “the right of the population to live in a healthy and ecologically balanced environ-

157 La autora es abogada de los juzgados y tribunales de la República, graduada en la Universidad Central de Ecuador, maestría en Derecho Ambiental en la Universidad Panthéon-Sorbona. Exdocente de Derecho Administrativo en la Universidad Central del Ecuador, docente de Derecho Constitucional y de Derecho Ambiental en la Universidad De las Américas.

ment, which guarantees sustainability and good living.” Since the bill of this right, Ecuador develops a series of laws and public policies, in order to effectively fulfill this right. The political program of the ex-President of the Republic of Ecuador, Rafael Correa, focused on the use of renewable and non-renewable resources, putting forward the need to reduce poverty and redistribute wealth. This research analyzes the law and public policies about exploitation of natural resources, executed during 2007-2017 period. It will also be treated to answer the following question: The legal and political measures were in detriment of environmental protection? or, in an opposite way, Rafael Correa’s government was able to achieve a social-economic-environmental balance and the consequent effectiveness of the right to live in a healthy environment?.

Palabras clave: Constitución, derecho a un ambiente sano, recursos naturales.

Keywords: Constitution, right to a healthy environment, natural resources.

Introducción

En todo lugar encontramos a hombres que pronuncian como verdades personales aquello que han leído en los periódicos hace apenas una hora, y cuyas creencias son apenas el resultado de una fuerte propaganda (Ellul, 1967, 54)

Las palabras de este celebre jurista francés no resultan ajenas a la coyuntura política y jurídica vivida en Ecuador durante los últimos diez años. Existen cientos de libros, artículos y reportajes publicados con el fin de analizar y emitir afirmaciones de valor respecto a la forma en que se ha manejado la administración pública y la institucionalidad estatal a partir del 15 de enero de 2007, fecha en la que el Ec. Rafael Correa Delgado asumió el cargo de Presidente Constitucional de la República de Ecuador.

Efectivamente, las políticas públicas emprendidas para el aprovechamiento de los recursos naturales durante el periodo 2007-

2017, despierta los debates políticos y académicos más acalorados. Por un lado, tenemos las conclusiones y perspectivas de quienes consideran que las políticas públicas correístas permitieron garantizar un justo equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental, permitiendo mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. Por otro lado, se ubican quienes consideran que se trató de un gobierno que privilegió el extractivismo, la inversión extranjera para la construcción de obras de infraestructura destinados a la generación de energía hidroeléctrica; mientras el riego comunitario y la producción para la soberanía alimentaria siguen abandonados.¹⁵⁸

A fin de que un proyecto de aprovechamiento y/o explotación de recursos naturales tenga legitimidad constitucional, éste debe ejecutarse dando atención preponderante a la protección del derecho de todo ciudadano a vivir en un ambiente sano. Este derecho no es una novedad de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 -CRE-. Efectivamente, en la Constitución Política de 1998 ya se establecía que el Estado debía reconocer y garantizar a las personas “el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación”.¹⁵⁹ Se debe tener presente que la finalidad de reconocer un derecho, va más allá de la intención de otorgarle rango constitucional, puesto que de nada sirve la incorporación de uno o más derechos en la carta magna, si su efectividad es limitada o nula.

Por lo antes expuesto, cabe preguntarse: ¿La normativa y las políticas públicas, ejecutadas por la administración del período 2007-2017, posibilitaron el cumplimiento efectivo del derecho constitucional a vivir en un ambiente sano?

158 Arroyo, Aline, “Análisis de los cambios normativos en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, planteados en la Constitución del 2008 y en la Ley de Aguas del 2014: a la luz de dos visiones de gestión, la pública y la comunitaria”, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo, 2015, p. 69

159 Constitución (Ecuador), 11 de agosto de 1998, R.O. No. 1, art. 23, numeral 6.

Esta investigación persigue dos objetivos. Por un lado, se pretende analizar la forma en que se planificaron y ejecutaron los proyectos estratégicos relacionados con la explotación de recursos naturales en Ecuador. Por otro lado, se explicará si el aprovechamiento de dichos recursos naturales, posibilitó que la ciudadanía ejerza plenamente el derecho a disfrutar de un ambiente sano. Para ello se recurrirá al análisis de otros derechos cuyo ejercicio depende necesariamente de la protección del derecho a vivir en un ambiente sano. Efectivamente, el derecho a la salud, el derecho al agua, el derecho a consumir alimentos sanos, el derecho a servicios públicos de calidad, etc., solo pueden ser garantizados en la medida en que la naturaleza goce de óptimas condiciones para prestar todo tipo de servicios y bienes ambientales.

Para alcanzar los objetivos planteados, el análisis del derecho a vivir en un ambiente sano aborda dos temáticas: 1) La explotación de recursos naturales no renovables –petróleo y minería– y, 2) La explotación de recursos naturales renovables –agua, bosques, plantas y cultivos–.

I. ¿Explotación o aprovechamiento responsable de recursos naturales no renovables?

Los recursos naturales no renovables se caracterizan porque su utilización implica su completa destrucción o su agotamiento. A esta clasificación pertenecen los yacimientos minerales y de hidrocarburos, los mismos que de acuerdo a la CRE constituyen propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado; y, solo pueden ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución (CRE art. 408). Esta disposición implica que todo proyecto –petrolero o minero–, a cargo de empresas públicas o privadas, debe tomar en cuenta el cumplimiento de los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención, eficiencia, participación y reparación integral (CRE, art. 313). A fin de poder determinar el cumplimiento de los principios ambientales, se analizará brevemente el marco jurídico y político que envolvió a los recursos naturales durante el gobierno de Rafael Correa.

1. *El extractivismo petrolero*

El petróleo es un sector estratégico que debe ser administrado, regulado, controlado y gestionado por el Estado (CRE, art. 313). El auge petrolero ecuatoriano se dio a partir de los años 80; y, las primeras demandas correspondientes a los años 90, pusieron en evidencia los daños ambientales que trajo consigo la explotación de hidrocarburos. Las diversas exigencias ciudadanas que clamaban reparación por la vulneración a derechos constitucionales, como el derecho a la salud, no se hicieron esperar.

Por un lado, están las demandas iniciadas en contra de operadores privados a través de la vía civil. Ese fue el caso de María Aguinda y otros vs. Chevron, más conocida como “las manos sucias de Chevron”.¹⁶⁰ Tras un litigio que duró más de 20 años, en el año 2013, la Corte Nacional de Justicia del Ecuador -CNJ-, declaró finalmente la vulneración al derecho a vivir en un ambiente sano y al derecho a la salud para toda la comunidad demandante que habitaba cerca de las zonas en que se produjo la explotación petrolera por parte de Chevron; y, ordenó a la empresa estadounidense el pago de USD 8.000’646.160 de dólares más el 10% del valor con base en el principio de reparación.¹⁶¹

Por otra parte, tenemos demandas por daño ambiental presentadas en contra del Estado ecuatoriano. A modo de ejemplo, se puede citar el caso de la comunidad de “Pacayacu”, en la que un grupo de campesinos demandó a la empresa pública Petroecuador a fin de obtener reparación económica y remediación del territorio contaminado. En este caso, la CNJ, fundamentada en la responsabilidad objetiva del Estado, aceptó el derecho a indemnización a favor de la comunidad, lo que significó un in-

¹⁶⁰ Corte Nacional de Justicia (Ecuador), juicio n. 174-2012, 12 de noviembre de 2013: demanda de indemnización por los daños ambientales y a la salud provocados por las malas prácticas petroleras realizadas entre 1964 y 1992.

¹⁶¹ La sentencia “María Aguinda y otros vs. Chevron”, emitida por la CNJ fue ratificada parcialmente en la sentencia N. 230-18-SEP-CC, 27 de junio de 2018.

tento bien logrado del orden jurisdiccional por dar vida práctica a la obligación que tienen los operadores petroleros de evitar todo daño ambiental. Sin embargo, Petroecuador, a fin de dejar sin efecto esta decisión, impuso una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional bajo el fundamento de “violación al derecho a la tutela judicial efectiva”. Finalmente, la Corte Constitucional considerando que “La CNJ, al casar la sentencia y determinar la responsabilidad objetiva del Estado, se atribuyó una competencia que no tenía, puesto que ordenó una indemnización que debía ser tramitada ante la Corte provincial tal y como lo establecía la Ley de gestión ambiental”, dejó sin efecto la sentencia emitida previamente, negando así, el derecho a reparación para los habitantes de Pacayacu.¹⁶²

Las dos decisiones analizadas permiten colegir que el pronunciamiento del orden jurisdiccional puede variar dependiendo de los actores que protagonicen el litigio. Así, mientras el demandado sea una persona jurídica privada, existen más posibilidades de que se aplique el principio de reparación integral a favor de las personas afectadas; mientras que, para aquellos casos donde el sujeto pasivo es el Estado, los jueces optarán por alegar omisiones de forma para rechazar el derecho a reparación; aun cuando, la Constitución establece que la justicia no puede ser sacrificada por la sola omisión de formalidades (art. 169, CRE). Todo ello con el fin de evitar que la reparación sea asumida con presupuesto público. Si bien esta posición judicial puede fundarse en el cumplimiento del principio contaminador pagador, es necesario tener presente que, bajo el supuesto de que el operador privador desaparezca sin ejecutar la rehabilitación de la zona contaminada, debe ser obligación del Estado asumir la obligación de indemnizar y/o restaurar, a fin de garantizar el principio de reparación; más aún, cuando se trata de daños causados por empresas estatales como Petroecuador.

162 Corte Nacional de Justicia (Ecuador), proceso no. 112-2009, 08 de mayo de 2013 y Corte Constitucional (Ecuador), sentencia No. 012-16SEP-CC, caso No. 1705-13-EP, 13 de enero del 2016.

Para finalizar el análisis de la casuística petrolera, se recurrirá al análisis de la iniciativa *Yasuni ITT*, por medio de la cual, Ecuador se comprometía a dejar bajo tierra 1.746 millones de barriles de crudo¹⁶³ a cambio de una compensación económica equivalente al 50% de las ganancias de extraer el crudo mencionados, suma que ascendía a USD 3.600 millones. Tras 5 años de negociaciones, Ecuador informó a la comunidad internacional el fracaso de la iniciativa por falta de cooperación económica internacional y ordenó la elaboración de informes técnicos, económicos y jurídicos para, de acuerdo con el art. 407 de la Constitución, solicite a la Asamblea Nacional la aprobación de la declaratoria de interés nacional. Lo que pocos conocen es que, los trámites administrativos para obtener la autorización de explotación del parque, iniciaron con anterioridad a la emisión del Decreto Ejecutivo 74 de 15 de agosto de 2013. Efectivamente, en agosto 2010 Petroamazonas ya había solicitado el Ministerio de Ambiente del Ecuador -MAE-, el “Certificado de intersección con el sistema nacional de áreas protegidas”¹⁶⁴ necesario para determinar si el proyecto requería de una declaratoria de interés nacional. Una vez que el MAE determinó que Yasuní ITT se encontraba dentro de un área protegida, se iniciaron los trámites por parte del Ejecutivo que terminarían con la emisión de la Resolución 315 de 22 de mayo de 2014 por medio de la cual la Asamblea Nacional, tras justificar a su criterio la legalidad de su decisión, declaró de interés nacional la explotación del parque nacional con más biodiversidad por metro cuadrado en el mundo, omitiendo de este modo el cumplimiento del principio de prevención.

2. *Los proyectos de megaminería*

Tras la caída de los precios del petróleo a partir del año 2014; y, con base en estudios técnicos que corroboraron la existencia de minerales –oro, plata, cobre y molibdeno– en diversas zonas

163 Consultora estadounidense Ryder Scott Company en junio de 2016.

164 El certificado de intersección determina si la obra, actividad o proyecto interseca o no con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Patrimonio Forestal Nacional y Zonas Intangibles.

del país, el Estado ecuatoriano decidió apostar a la consecución de proyectos de minería a gran escala. Para ello, recurriendo a la figura de la “concesión minera” dispuesta por la ley de Minería, en vigor desde 2009, se delegó la participación en el sector minero a personas jurídicas extranjeras, con capacidad de financiar la exploración y explotación de los minerales. Cabe señalar que las zonas en que se ejecutan los diversos proyectos de minería albergan una gran cantidad de biodiversidad y de recursos acuíferos que corren el riesgo inminente de destrucción.

En la actualidad existen 5 proyectos mineros estratégicos otorgados a través de la figura de “concesión minera”: “El Mirador” a cargo de la empresa estatal china Ecuacorriente S.A., “Río blanco” a cargo de la empresa china Ecuagoldmining S.A., San Carlos Panantza a cargo de la empresa china Explorcobres S.A., “Fruta del Norte” a cargo de la filial canadiense Aurelian Ecuador S.A.; y, “Loma Larga” a cargo de la empresa canadiense INV Minerales Inc. Ecuador S.A. Los tres primeros proyectos fueron iniciados durante el mandato presidencial de Rafael Correa, mientras que los dos segundos fueron autorizados por el actual presidente de la República -Lenin Moreno-.¹⁶⁵

A modo de ejemplo, el proyecto Río Blanco ha sido objeto de incesantes reclamos por parte de los habitantes de la zona a fin de que se dé cumplimiento al derecho de participación a través de la consulta previa garantizada por la Constitución y por el Código Orgánico Ambiental -COA-.¹⁶⁶ Durante dos años, los requerimientos de esta población rural no fueron atendidos por el gobierno nacional y fue necesario esperar al 1 de junio de 2018 para que la Corte Provincial del Azuay acepte la acción de protección presentada por un grupo de habitantes de la zona, quienes invocando la violación al derecho a la consulta previa, libre e informada, habían solicitado la suspensión de la explotación y actividad

165 Ministerio de Minería, STRATEGIC MINING PROJECTS, febrero 2018.

166 Constitución, supra n. 3, art. 398 CRE y Código Orgánico del Ambiente, 12 de abril de 2017, R.O. Suplemento 983, art. 184.

minera, la desmilitarización gradual y paulatina de la zona hasta que se dé cumplimiento a lo prescrito en la Constitución.

A pesar de que el derecho de participación en materia ambiental se encuentra reconocido por la Constitución, ésta no es vinculante. Así:

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa correspondiente de acuerdo con la ley (CRE, art. 398).

Por lo tanto, si bien por un lado se requiere la participación activa de los habitantes directamente afectados o beneficiados por el proyecto, al mismo tiempo, su participación constituye un mero requisito de validez formal que no impide que el proyecto se ejecute aún en contra de la oposición mayoritaria de la comunidad.

Finalmente, el incumplimiento del principio y derecho de participación se evidencia en el procedimiento legislativo llevado a cabo durante la elaboración de la Ley de Minería.¹⁶⁷ Dicha ley fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad por parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) y otros, quienes aduciendo que el proceso de expedición de la ley omitió la realización de la consulta pre-legislativa reconocida en el artículo 57 de la Constitución, solicitaron a la Corte Constitucional que se deje sin efecto la norma en mención. Sin embargo, el máximo órgano de control constitucional concluyó que, tanto para la consulta pre-legislativa como para la consulta previa, libre e informada, el objeto es alcanzar el consenso, más no el consentimiento. Por lo tanto, se declaró la constitucionalidad de la ley, dejando ver que esta norma no está diseñada para incidir de manera efectiva en la formulación e implementación de políticas y proyectos de explotación minera.¹⁶⁸ Así, el derecho de

167 Ley de Minería (Ecuador), 29 de enero de 2009, R.O. Suplemento 517.

168 Garbay, Susy, “Desarrollo y Minería en el Ecuador: Un análisis del derecho de participación en el Proyecto Mirador”, Universidad Andina

participación quedó reducido a una mera formalidad con el aval del órgano competente para controlar la constitucionalidad de las normas.

II. Recursos naturales renovables como impedimento al ejercicio del derecho a vivir en un ambiente sano

Los recursos renovables tienen la característica de regeneración automática bajo ciertos mecanismos biológicos. Dichos mecanismos se producen cuando se cumplen ciertas condiciones elementales relacionadas con el manejo del recurso.¹⁶⁹ Esto implica que un recurso renovable puede convertirse en no renovable; y, por lo tanto estar propenso al agotamiento, en la medida en que su uso sea indiscriminado e irracional. Las líneas subsiguientes explicarán si los recursos renovables han sido utilizados racionalmente; o, si, por el contrario, se ha propendido a una explotación indiscriminada que pudiese estar provocando el agotamiento o colapso del recurso. Centrándonos en la normativa ecuatoriana, la única norma constitucional que menciona a los recursos renovables es el art. 57 de la CRE, el mismo que dispone que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, tengan el derecho colectivo a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. Consecuentemente, las comunidades indígenas son competentes, no solo para recibir los réditos que se obtengan de los recursos naturales renovables sino, además, para conservar el agua, los bosques, las plantas y en general la biodiversidad presente en su territorio.

Simón Bolívar, Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina Mención: Políticas públicas, 2011, p. 13

169 Romero, Carlos, "Análisis económico de los recursos ambientales". En *Economía de los recursos ambientales y naturales*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

1. El agua y los proyectos de energía hidroeléctrica

La CRE dispone que el Estado promueva la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua (CRE, art. 413). Los proyectos hidroeléctricos, eólicos, bicomcombustibles, etc., hacen parte de aquello considerado como energía renovable. En Ecuador, hubo nueve proyectos emblemáticos emprendidos por el gobierno de Rafael Correa con el fin de generar energía renovable, con base en parámetros de aplicación de tecnología limpia, reducción de contaminación, y de respeto a la naturaleza.¹⁷⁰

A modo de ejemplo, se cita el proyecto hidroeléctrico Coca-Codo Sinclair -CCS-, cuyo objetivo fue garantizar la soberanía energética nacional. Sin embargo, sus impactos ambientales han sido fuertemente criticados.¹⁷¹ Si bien los primeros estudios para aprovechar el potencial hidroenergético de la cuenca del Napo iniciaron en 1970, fue bajo el mandato de Rafael Correa, donde se elaboraron los estudios de impacto ambiental preliminares -EIAP-.

Los EIAP fueron aprobados en el tiempo record de una semana por el CONELEC a inicios de abril del 2008, toda vez que CCS había sido incluido ya en 2007 en el Plan Maestro de Electrificación y por haber recibido en febrero del 2008 el certificado de intersección con áreas protegidas del Ministerio del Ambiente. El proyecto CCS fue anunciado en enero de 2007 durante el discurs-

170 Página del Ministerio de electricidad y energía renovable, disponible en www.energia.gov.ec/valores-mision-vision/: Los proyectos son Coca-Codo Sinclair, Minas San Francisco, Delsitanisagua, Manduriacu, Mazar Dudas, Toachi Pilatón, Quijos, Sopladora y Villonaco

171 “Discurso de inauguración del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair y anuncio de inicio de obras en hospitales, 18 de noviembre de 2016.

so de posesión del Presidente Rafael Correa y calificado como prioritario y de alto interés nacional.¹⁷²

Para una mejor comprensión de los impactos ambientales que se atribuyen al complejo industrial CCS, se debe citar al “Decreto Ejecutivo 655 de octubre del 2007 sobre la declaratoria de prioridad nacional de las obras eléctricas”. Esta declaratoria rige incluso para las unidades de conservación, especialmente en bosques protectores. Al respecto:

El decreto pasa por alto una consideración ecológica fundamental, ya que estos bosques son los que generan y regulan los ciclos hidrológicos en la vertiente amazónica, factor del cual depende la vida útil todo proyecto hidroeléctrico, para nuestro caso el CCS. (...) Por otra parte, durante la construcción de la vía a la casa de máquinas ejecutada por la contratista FOPECA, se dio la vulneración de toda normativa ambiental nacional y local, ya que no se realizaron ni los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), ni la solicitud de licencia o permisos ambientales para esta obra ante el MAE o el Gobierno Municipal de Gonzalo Pizarro, toda vez que la vía cruzará el Bosque Protector de la Parte alta y media del río Tigre hasta el Codo Sinclair y áreas de interés para la protección hídrica con fines de provisión por el municipio. Tampoco para el inicio de la vía FOPECA se realizó la consulta previa entre las poblaciones locales.¹⁷³

Al no existir información pública efectiva sobre los impactos que tuvo la construcción de CCS, se ha privado a la ciudadanía de conocer los efectos colaterales de la construcción del proyecto y el grado de afectación que pudieron tener las fuentes de agua utilizadas por los habitantes de la zona. Adicionalmente, hasta el momento no existe información efectiva respecto a si las comunidades indígenas cercanas al proyecto se estarían beneficiando

172 López, Víctor, “Implicaciones del proyecto Coca-Codo Sinclair para la Amazonía ecuatoriana”, V foro de los recursos hídricos, portoviejo, 7 de mayo del 2008, p. 5

173 *Ibíd.*, p. 5

del uso, usufructo y administración de CCS, de acuerdo a lo establecido en el art. 57 de la CRE. Finalmente, tras seis años de construcción a cargo de la empresa china Sinohydro, el 18 de noviembre de 2016, se inauguró el CCS. Bajo las expectativas del Ministerio de electricidad y energía renovable:

La central aportará una energía media de 8.734 GWh/año, apoyando a la búsqueda de autonomía energética, reemplazando la generación térmica, reduciendo emisiones de CO₂ en aproximadamente 3.45 millones de Ton/año, sustituyendo la importación de energía.¹⁷⁴

Para concluir el estudio de los proyectos encaminados a generar energía renovable, se cita el proyecto “Central Eólica Villonaco”, iniciativa de energía limpia desarrollada en la provincia de Loja. Se trata de un complejo eólico que inició su construcción en agosto de 2011. Cuenta con 11 aerogeneradores de 1.5 MW cada uno. Es el primer proyecto eólico en Ecuador continental, además de ser el primero en el mundo con una velocidad promedio anual de 12.7 m/s a una altitud de 2700 msnm.¹⁷⁵ El ex mandatario, durante el Enlace Ciudadano No. 285, anunció:

El proyecto permitirá evitar la emisión de aproximadamente 38 mil toneladas de CO₂, así como la importación de diésel, combustible necesario para la generación termoeléctrica (...) La energía eólica generada reduce la compra de combustible diesel que implica un ahorro de \$ 13'260.000 dólares al año, evitando de este modo la emisión de gases de efecto invernadero de 35.270 toneladas de CO₂ al año.¹⁷⁶

Sin embargo, en la actualidad no existe información pública que permita corroborar los efectos de este proyecto, hecho que deja

174 Página del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, disponible en www.energia.gob.ec/coca-codo-sinclair/

175 Página del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, disponible en <http://www.energia.gob.ec/villonaco/>

176 Página del Ministerio turismo, disponible en <http://www.turismo.gob.ec/parque-eolico-villonaco-proyecto-innovador-a-escala-mundial/>

en tela de duda, si se trató de una firme intención gubernamental de poner en marcha la utilización de energías renovables; o, si, por el contrario, fue un proyecto que tuvo por finalidad, dar publicidad de una imagen ecológica del gobierno de Rafael Correa, pero sin objetivos claros y carente de resultados concretos.

2. Bosques, plantas y cultivos

Uno de los factores principales que contribuyen al calentamiento del planeta es la pérdida continua de bosques y la degradación forestal:

Entre 1990 y 2008 se perdieron cerca de 19000 km² de bosque natural en el país. La cobertura de bosque disminuyó de 69.6% de la superficie forestal potencial del país en 1990 a 60.7% en el 2008. (...) Ventajosamente, el incremento significativo de la regeneración de bosques acentuó la caída de la deforestación neta total. Entre 2000 y el 2008 se regeneraron 0.47 has de bosque por cada hectárea deforestada. Otro aspecto a notar es que entre el 2000 y el 2008, el 99.4% del área deforestada fue transformada a áreas agropecuarias, el 0.23% a infraestructura, principalmente áreas urbanas y asentamientos rurales densos, y 0.37% a otros.¹⁷⁷

Las políticas públicas para la protección de bosques, plantas y cultivos, fueron contradictorias durante el periodo 2007-2017. Por un lado, se propuso un proyecto macro de reforestación nacional; pero, por otro lado, se desarrollaron leyes y proyectos que colocan en riesgo los boques, plantas y cultivos.

a) Reforestación y preservación de bosques, Sociobosque: A fin de mitigar los efectos de la deforestación, el Estado ecuatoriano emprendió el Programa Nacional de Incentivos a la Conservación y Uso Sostenible del Patrimonio Natural denominado

177 Sierra, Rodrigo, “Patrones y factores de deforestación en el Ecuador continental, 1990-2010. Y un acercamiento a los próximos 10 años”, Ecuador, Conservación Internacional Ecuador y Forest Trends, 2013, p. 1

“Socio Bosque”.¹⁷⁸ Se trata de un acuerdo firmado entre los propietarios de zonas boscosas y el Estado a través del Ministerio del Ambiente. Su localización está en función de que quienes voluntariamente, a nivel nacional exceptuando Galápagos, acepten firmar un acuerdo de conservación de bosques nativos, páramos u otra vegetación nativa, a cambio de lo cual se les entrega un incentivo económico (hasta un monto de 60 dólares por hectárea al año). El plazo de duración del convenio es de 20 años y los sujetos que pueden ser parte del acuerdo incluyen a los propietarios individuales o las comunidades indígenas y campesinas que mantengan la posesión de tierras con cobertura boscosa nativa y en áreas prioritarias para la conservación a nivel nacional. La institución encargada de realizar un análisis sobre la priorización de las áreas que deben ser consideradas aptas para el programa Socio Bosque es el Ministerio del Ambiente.

En lo que se refiere a los resultados obtenidos por este programa ambiental, tenemos que durante el período 2008-2015 se han suscrito 2.775 convenios, beneficiando a más de 187 mil personas de organizaciones de base y de las nacionalidades, logrando una conservación de 1'000.500 hectáreas de bosques, páramos y manglares. Adicionalmente, se disminuyeron considerablemente las tasas de deforestación en Ecuador. Así, entre 2008 y 2015 la tasa de deforestación pasó de 77 mil ha/año a 47 mil ha/año. Finalmente, la iniciativa sociobosque ha sido reconocida a nivel internacional, al punto que el Gobierno Alemán acordó la entrega de 21,5 millones de euros, en un plazo de 5 años, como donativo a ser invertido en la continuación de esta iniciativa ecuatoriana.¹⁷⁹

178 El Acuerdo Ministerial n. 33, del 05 de abril del 2015, regula el programa “Reducciones de emisiones por deforestación y degradación de bosques REDD+”, se han identificado 16 proyectos, el más reconocido es el programa socio bosque. (Puebla, 2017, p. 52)

179 <http://www.ambiente.gob.ec/programa-socio-bosque/>

Así las cosas, la iniciativa Sociobosque se convirtió en un eje central de publicidad ecológica para el gobierno de Rafael Correa; de la efectividad de este proyecto, depende que Ecuador sea visto con buenos ojos por la comunidad internacional, puesto que al ser uno de los 192 países que ratificaron el Acuerdo de París sobre cambio climático de 21 de diciembre 2015, es necesario que ejecute ciertos programas ecológicos tendientes a reducir el calentamiento global.

b) Desarrollo de biocombustibles: Los biocombustibles constituyen una fuente de energía renovable que se obtiene de recursos forestales, agrícolas, pesqueros o restos de animales muertos. El aceite de palma, caña, maíz y piñón constituyen los principales productos de los que se obtienen los biocombustibles en Ecuador.¹⁸⁰ En enero de 2011, se inauguró el proyecto piloto “Ecopaís” con el objetivo de comercializar un nuevo tipo de combustible que mezcla 95% de gasolina extra y 5% de etanol (que se obtiene de la caña de azúcar), el mismo que se comercializó en 43 estaciones de servicio en Guayaquil¹⁸¹. Por otro lado, a partir de la comercialización de biodiésel (que se obtiene del aceite de palma), el precio de la palma incrementó drásticamente provocando que los propietarios de terrenos destinados tradicionalmente a la agricultura de productos para el consumo humano, sustituyan su actividad, por la siembra de caña de azúcar o de palma destinada al proceso de producción de combustibles, recurriendo muchas veces al uso de agroquímicos y provocando deforestación e incluso desertificación de vastas zonas.

180 Informe de Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones-Pro Ecuador, “Biocombustibles, investigación y análisis del Grupo Spurrier” Grupo Spurrier, 2013, p. 5)

181 Informe del Centro Ecuatoriano de Derecho ambiental, “Reflexiones en torno al desarrollo de los biocombustibles en Ecuador”, Miguel Castro, Revista No. 25; abril 2012, p. 3

Informe de Gomlski, 2011 para el Informe del Centro ecuatoriano de Derecho ambiental, “Reflexiones en torno al desarrollo de los biocombustibles en Ecuador”, Miguel Castro, Revista No. 25; abril 2012

Tan sólo en el año 2009 se sembraron 54,5 miles de hectáreas nuevas. Esta expansión equivale a la tercera parte de la superficie que existía en el año anterior. De estas 54,5 mil hectáreas, el 88% de la expansión fue en Esmeraldas, provincia con el mayor remanente de bosques de la Costa.¹⁸²

Por el momento, no existe una Ley de Biocombustibles que especifique los parámetros ambientales que deben ser cumplidos por quienes se dedican a la siembra de cultivos destinados a la producción de esta fuente de energía; sin embargo, existe un proyecto de ley referente a este tema, que se encuentra pendiente de análisis por parte de la Asamblea Nacional. Resta esperar que la posible aprobación de esta ley, no se limite a crear beneficios para los productores de biocombustibles; y, que se preocupe, además, de la protección jurídica de quienes opten por mantener sus predios intactos a fin de conservar la biodiversidad, o para quienes se inclinen por la agricultura tradicional de productos para el consumo humano.

c) Cultivo de semillas provenientes de organismos genéticamente modificados -OGM-: La CRE declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas, dejando como salvedad la posibilidad de introducir semillas y cultivos de OGM, siempre y cuando existiese declaratoria de interés nacional aprobado por la Asamblea Nacional. Adicionalmente, se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas.¹⁸³ A pesar de lo expuesto, la Ley orgánica de agrobiodiversidad, semillas y fomento de agricultura, que fue elaborada y discutida durante el gobier-

182 Castro, Miguel, Informe del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, “Reflexiones en torno al desarrollo de los biocombustibles en Ecuador”, Revista No. 25; abril 2012, p. 1

183 Constitución, supra n. 3, art. 401 y art. 15.

no de Rafael Correa; y, aprobada el 8 de junio de 2017 bajo el mandato de Lenin Moreno, permite el ingreso de semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional, únicamente para ser utilizados con fines investigativos (art. 56). El cultivo de OGM, a más de poner en riesgo los cultivos de agricultura tradicional, puede provocar graves efectos a la salud. Son varios los estudios que comprueban que los OGM podrían provocar diversas enfermedades. Si bien en principio, no se cuenta con evidencia suficiente sobre los daños que producen los OGM en la salud, tampoco se ha podido demostrar que este tipo de cultivos y semillas genéticamente modificados sean inofensivos. Consecuentemente, aplicando el principio constitucional de precaución¹⁸⁴, con anterioridad a la aprobación de la ley en cuestión, se debían llevar a cabo, investigaciones experimentales para comprobar la inocuidad de semillas y cultivos en la salud humana:

Las consecuencias adversas como inductores de enfermedades tales como el cáncer, desregulación inmune, desregularización de insulina, cambios en el hígado, riñones, baso sistema gastrointestinal, infertilidad efectos hepáticos, pancreáticos, renales entre otros aparecen con posterioridad a los periodos de tiempo con que las empresas anuncian haber trabajado sus investigaciones, como por ejemplo en el caso de un estudio realizado con ratas de laboratorio en el que entre el 60% y 70% de ratas que se alimentaron con maíz transgénico desarrollaron tumores siendo que los efectos negativos comenzaron a mostrarse a partir del cuarto mes mientras la empresa había presentado sus resultados del experimento hasta el tercer mes.¹⁸⁵

184 COA, supra n. 10, art. 9: Cuando no exista certeza científica sobre el impacto o daño que supone para el ambiente alguna acción u omisión, el Estado a través de sus autoridades competentes adoptará medidas eficaces y oportunas destinadas a evitar, reducir, mitigar o cesar la afectación. Este principio reforzará al principio de prevención.

185 American Academy of Environmental Medicine, “Position on Genetically Modified Foods”, 2009. <http://www.aemonline.org/gmopost.html>

Esta es una de las tantas razones por las que se presentaron varias demandas de inconstitucionalidad contra esta polémica ley, las mismas que aún se encuentran a la espera de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.¹⁸⁶

Conclusiones

Ecuador, al igual que la mayoría de países en vías de desarrollo, tiene que resolver el gran dilema planteado por el principio de desarrollo sostenible: ¿se pueden explotar los recursos naturales sin poner en riesgo el derecho de la población a vivir en un ambiente libre de contaminación? Las líneas precedentes permiten concluir que, en la medida en que las políticas públicas estén encaminadas a la ejecución de megaproyectos extractivistas, no se podrá efectivizar el derecho a vivir en un ambiente sano. Si bien en principio, los réditos obtenidos por la comercialización de minerales y petróleo podrán permitir el acceso a la salud a través de la creación de hospitales de calidad, estos no garantizan la prevención de enfermedades para los habitantes de zonas cercanas a los megaproyectos extractivistas.

La teoría que sostiene el extractivismo sostenible no ha podido ser verificada. Las secuelas de la explotación actual del Parque Nacional Yasuní ponen en evidencia que ningún estudio de impacto ambiental puede prevenir los daños ambientales, puesto que, aunque en pequeña escala, los ecosistemas ven afectado su equilibrio natural; y, consecuentemente, se pone en riesgo la prestación regular de servicios y bienes ambientales a la comunidad. Resulta imposible que el Estado garantice el derecho a vivir en un ambiente sano, en la medida en que la minería y la extracción de crudo, impliquen la construcción de carreteras, la contaminación sonora, la contaminación del agua, del suelo y del aire, la deforestación y la migración y/o desaparición de especies.

186 Corte Constitucional (Ecuador), Acciones de Inconstitucionalidad: 0022-17-IN de 12 de junio de 2017, 0033-17-IN de 4 de julio de 2017, 0037-17-IN de 13 de julio de 2017, 0044-17-IN de 14 de agosto de 2017, 0053-17-IN de 27 de septiembre de 2017, y 0055-17-IN de 19 de octubre de 2017.

Finalmente, las políticas públicas encaminadas al desarrollo de proyectos de energía renovable-energía hidroeléctrica, biocombustibles, eólica-, únicamente pueden ser calificadas como sostenibles si, durante su construcción y ejecución, se protegen y preservan los ecosistemas. El proyecto hidroeléctrico “Coca-Codo Sinclair” o el proyecto de biocombustible “Ecopaís”, no pueden ser considerados ecológicos por cuanto su ejecución puso en peligro los ecosistemas de ciertas zonas ricas en biodiversidad.

Todo lo expuesto deja notar la difícil conciliación entre extractivismo/megaproyectos y el derecho a vivir en un ambiente sano. A más de lo expuesto en esta investigación, es momento de pensar en que las normas y políticas públicas no deben centrarse únicamente en la protección del ser humano a través del ejercicio del derecho a vivir en un ambiente sano. Efectivamente, la Constitución ecuatoriana, prevé una protección ecológica holística que va más allá de la protección antropocéntrica. Así, el art. 71 de la CRE dispone una protección integral a la naturaleza, de la cual el ser humano hace parte. Consecuentemente, la única forma de proteger a la naturaleza en su totalidad es cambiando la visión antropocéntrica desde la cual los recursos naturales solo constituyen una fuente exclusiva de bienes y servicios ambientales para el beneficio del ser humano. El agua, los bosques, el petróleo, los minerales, etc., se encuentran en estrecha relación con el ser humano; en la medida en que se ponga en riesgo la existencia de los recursos naturales, la sobrevivencia del ser humano no podrá ser asegurada.